



**Walter Hallstein-Institut**  
für Europäisches Verfassungsrecht

**Humboldt-Universität zu Berlin**

WHI - Paper 2/07

# **Neuer Anlauf im Prozess der Verfassung Europas**

Ingolf Pernice

März 2007

# Neuer Anlauf im Prozess der Verfassung Europas

von Ingolf Pernice\*

[www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0207.pdf](http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0207.pdf)

Die Denkpause ist vorbei. Nach den negativen Referenden Frankreichs und der Niederlande nimmt die Deutsche Ratspräsidentschaft den Faden der „Verfassung“ Europas wieder auf. Das ist ihr erklärtes Ziel. Der Europäische Rat vom Juni 2006 hat die Richtung angegeben. Manche sagten, der Vertrag über eine Verfassung für Europa sei tot. Finnland dagegen hat ihn im Herbst 2006 ratifiziert, noch während seiner Ratspräsidentschaft. Nicht für jeden also ist der Vertrag tot. Die zwei neuen Mitgliedsstaaten, Bulgarien und Rumänien, bringen ihre Ratifikation für den Vertrag gleich mit. Aus ihrer Perspektive sind sie zur reformierten, einer mit dem Vertragswerk von Rom II verfassten EU beigetreten. Angela Merkel hat jetzt die Notwendigkeit der Verfassung, wenn auch vielleicht in modifizierter Form, vor dem Europäischen Parlament in Straßburg erneut unterstrichen. In Frankreich und in den Niederlanden gibt man einem stark verkürzten Text eine Chance, mit oder ohne Referendum, mit oder ohne den Begriff „Verfassung“, der noch immer Irritationen hervorruft.

Regierungsvertreter der achtzehn Mitgliedstaaten, die dem Vertrag über eine Verfassung für Europa zugestimmt haben, haben sich am 26. Januar 2007 informell getroffen, um darüber zu beraten, wie die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses beflügelt werden kann. Immerhin: Hatten nicht alle Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit der Unterzeichnung des Vertrags im Oktober 2005 in Rom feierlich die völkerrechtliche Verpflichtung übernommen, alle nötigen Schritte für die Ratifikation und das Inkrafttreten des Vertrags zu ergreifen? Wie ernst die Regierungschefs Frankreichs und der Niederlande bei der Vorbereitung der Referenden diese Bemühenspflicht genommen haben, mögen die Historiker einst herausfinden. Jetzt geht es darum, den Blick nach vorn zu richten.

Angela Merkel muss diplomatisches Fingerspitzengefühl beweisen. Das Wiederaufgreifen der Verfassungsdebatte steht an der Spitze ihrer Agenda für die deutsche Präsidentschaft. Das Vorgehen ist gut abgestimmt mit dem Vorgänger Finnland, aber auch mit Portugal und Slowenien, die nach Deutschland den Vorsitz übernehmen werden. Mit ihnen wurde ein Achtzehnmonatsprogramm vereinbart, erstmalig für drei aufeinander folgende Vorsitze zusammen. Priorität Nummer eins ist danach die Zukunft der Union, der Verfassungsvertrag. Allerdings ist es für konkrete Vorschläge der Regierung, wie das genau gehen

---

\* Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin ([www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de)).

soll, noch immer zu früh. Selbst der Begriff der Verfassung für Europa wird in der feierlichen Berliner Erklärung zum 50. Jahrestag der Verträge von Rom am 25. März 2007 womöglich vermieden, obwohl das Tabu in der Erklärung von Laeken schon gebrochen worden war. Offizielle Konsultationen zur Zukunft der Verfassung werden erst mit der künftigen französischen Regierung sinnvoll sein. Nach dem Achtzehnmonatsprogramm soll die Erklärung allerdings für die „Entscheidungsträger der EU Gelegenheit sein, ihr Eintreten für die europäischen Werte und Bestrebungen zu bekräftigen und zu bestätigen, dass sie sich gemeinsam verpflichten, die diesbezüglichen Erwartungen zu erfüllen“. Ob das reicht, um Politiker und Bürger für Europa so zu mobilisieren, dass der Verfassungsvertrag eine reale Chance bekommt, hängt vom Inhalt ab.

Wenn Frau Merkel zum Ende des deutschen Vorsitzes im Juni 2007 aber ihre vereinbarte Bewertung über den Stand der Beratungen, vielleicht sogar eine „roadmap“ zur Ratifikation des Verfassungsvertrags vorlegt, werden die Wahlen in Frankreich vorbei sein. Zu diesem Zeitpunkt müssen Reformarbeiten auf den Weg gebracht werden, die unter französischem Vorsitz im Herbst 2008 zum Abschluss kommen könnten, rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2009.

Ein behutsames Vorgehen ist dabei auch im Blick auf die gegenwärtige Stimmung in Polen, Tschechien, Dänemark und Großbritannien ratsam. Das hindert Wissenschaft und Öffentlichkeit aber nicht, schon mit dem Nachdenken darüber zu beginnen, worin eine Lösung liegen könnte. Im Gegenteil: Die Zeit für Vorschläge und ihre Debatte in der Öffentlichkeit ist gekommen. Sie muss beginnen, bevor Regierungen neue Festlegungen beschließen, und sie hat mit Initiativen von *Gérard Onesta* („Le Plan A+“)<sup>1</sup>, *Andrew Duff* („Constitution Plus. Renegotiating the Treaty“)<sup>2</sup>, *Michaele Schreyer* („Zur Zukunft des Verfassungsvertrages“)<sup>3</sup> und andere. Ein erfolgreicher Reformprozess für die Verfassung Europas setzt den Dialog zwischen Regierungen und betroffenen Menschen voraus. Die Bewegung muss letztlich von den Bürgerinnen und Bürgern ausgehen, nur dann operieren die Regierungen auf einer soliden Basis. Aber die Regierungen müssen ihrerseits zu einem Stück „leadership“ bereit und in der Lage sein.

Die neuen Initiativen müssen die Realität der Integration Europas zum Ausgangspunkt nehmen, ihre gegenwärtige „Verfassung“. Sie müssen die Gründe beachten und bewerten, aus denen der Vertrag von Rom auf Ablehnung gestoßen ist. Sie müssen der Tatsache Rechnung tragen, dass achtzehn Mitgliedstaaten bereits ihre Zustimmung beschlossen haben, z.T. auf der Grundlage eines nationalen Referendums. Sie müssen die verbreitete Skepsis ernst nehmen, auf welche eine technokratische Konstruktion Europas bei der Bevölkerung stößt, und sie müssen vor allem die Mitverantwortung der Unionsbürgerinnen und –

---

<sup>1</sup> Im Internet (3/2007) unter: <http://www.onesta.net/planA+.html>.

<sup>2</sup> Im Internet (3/2007) unter: <http://www.andrewduffmep.org.uk/>.

<sup>3</sup> S. [http://www.boell.de/downloads/europa/europa\\_schreyer.pdf](http://www.boell.de/downloads/europa/europa_schreyer.pdf).

bürger für ihre gemeinsame Zukunft thematisieren. Der Prozess der Verfassung Europas bringt genau dies auf den Begriff: Nicht die Staaten (allein), sondern letztlich die Bürgerinnen und Bürger machen Europa.

### **Die Ausgangslage: Wozu eine Verfassung ?**

Damit beantwortet sich die Frage, wozu wir überhaupt eine „Verfassung“ für Europa brauchen, schon von selbst. Die Europäische Union hat im übrigen bereits mit den Gründungsverträgen eine Verfassung, so sehen es der Gerichtshof und viele Experten. Dennoch: Die heutige Verfassung der Europäischen Union ist reformbedürftig, weil sie auf einem zu langen, komplexen Vertragswerk beruht, das für den einzelnen nicht verständlich ist und nach Form und Sprache weitgehend dem Modell des völkerrechtlichen Vertrags entspricht. Mit dem Vertrag von Nizza konnten die dringlichen Probleme der erweiterten Union, die „left-overs“ von Amsterdam nicht gelöst werden. Die Institutionen und Verfahren bedürfen der Anpassung an die Erfordernisse an eine Union von 27 und mehr sehr unterschiedlichen Mitgliedstaaten. Ihre bessere Funktionsfähigkeit muss aber auch mit einer klareren demokratischen Verantwortlichkeit und Legitimation ihrer Organe und Politiken einher gehen. Sonst werden die Betroffenen die EU als ihre Union nicht annehmen.

Das geltende Vertragsrecht erfüllt die Funktionen einer Verfassung, es konstituiert, organisiert, legitimiert und begrenzt neue öffentliche Herrschaftsbefugnisse auf supranationaler Ebene. Eine nicht „verfasste“ Hoheitsgewalt mit der Befugnis, gegenüber Staaten und Bürgern unmittelbar verbindliche Entscheidungen zu treffen, könnten demokratische Staaten weder begründen noch dulden. Dass es bei allem um „Verfassung“ geht, um Kompetenzen für Gesetzgebung und Vollzug, um Befugnisse der Art, wie sie bisher nur Staaten zukommen, muss aber auch textlich zum Ausdruck gebracht werden, damit für jeden greifbar und bewusst ist, womit er es zu tun hat.

Das ist der Gegenstand des Vertrages über eine Verfassung für Europa. Darum muss es bei der Reform der Verträge auch künftig gehen. Dabei darf der supranationale Ansatz nicht aufgegeben werden: Ein Rückfall in die zwischenstaatliche Kooperation wäre ebenso falsch, wie die Vision von Staatlichkeit auf europäischer Ebene. Niemand will eine Union, die in einen Superstaat mündet. Die Unterscheidung zwischen Intergouvernementalisten und Föderalisten, das Denken in der Alternative: Zwischenstaatliche Zusammenarbeit oder Bundesstaat greifen zu kurz. Die EU passt nicht in die staatsrechtlichen Kategorien des 19. Jahrhunderts. Sie ist auch mehr als ein Zweckverband, wie *Ipsen* sie einst nannte und worauf *Isensee* sie jetzt wieder zurückstufen möchte. Sie verbindet Staaten und ihre Völker, für die Einzelnen ist sie Instrument für die Erfüllung von (Zukunfts-)Aufgaben, die der Staat allein nicht (mehr) zu bewältigen imstande ist: Frieden, Wohlstand, Sicherheit, Selbstbehauptung in der Globalisierung. In ihr lösen sich die

Staaten nicht auf, ihre Stärke ist nicht Schwäche der Mitgliedstaaten, sondern bedeutet neues Potential, neue Stärke.

### **Union und Mitgliedstaaten: Eine schwierige Beziehung**

Die Union ersetzt nicht die Staaten, sondern sie ist auf funktionsfähige, demokratische und rechtsstaatlich organisierte Mitgliedstaaten und deren Gewaltmonopol gegründet. Sie hat eine doppelte, besser: eine gestufte Legitimität: Der Wille der Bürgerinnen und Bürger legitimiert sie direkt, begründet und legitimiert sie aber auch mittelbar über den Willen der Staaten. Dabei soll es bleiben. Im Bundesstaat bricht Bundesrecht Landesrecht; in der EU gibt es diese Hierarchie nicht, selbst wenn dem gemeinsam beschlossenen Recht Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht gebührt. Es bleibt beim Grundsatz der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft, der Verfassungsvertrag unterstreicht das sogar, indem er die Möglichkeit des Austritts vorsieht. Entscheidend für die Attraktivität und den Erfolg der Gemeinschaft ist die Einsicht in den Nutzen des Handelns durch gemeinsame Institutionen, in die Bindung an das Recht, die Herrschaft des Rechts anstatt der Gewalt. Es gibt keine Über- und Unterordnung zwischen Europa und Mitgliedstaaten, keinen Zwang, sondern nur gestufte Formen des Zusammenwirkens.

Bauprinzip der Union ist das Subsidiaritätsprinzip. Danach kommt ein Handeln durch europäische Institutionen nur dort und insoweit in Betracht, wie es zur wirksamen Bewältigung der sich stellenden Zukunftsaufgaben notwendig erscheint. Wird dieses Bau- und Handlungsprinzip der EU respektiert, dann bedeutet ihre Zuständigkeit keinen Verlust an Wirkungsmacht und Autonomie, weder für nationale Parlamente, noch für die deutschen Länder. Denn die EU tut nur, was die Mitgliedstaaten nachweislich nicht oder nicht (mehr) wirksam für ihre Bürger tun konnten und können. Einen Binnenmarkt mit seinen Wohlstandseffekten schaffen, grenzübergreifende Umweltprobleme wirksam angehen, die Grenzen zwischen den Ländern öffnen, internationale Kriminalität und Terrorismus wirksam bekämpfen kann der einzelne Staat nicht. Für solche Aufgaben aber wurde sie geschaffen, ihre Kompetenzen sind neu und zusätzlich, komplementär, sie sind kein Verlust an Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten, sondern ein neuer *modus* effektiver Politik im Interesse der Menschen, ein Zugewinn an „Souveränität“ also für alle.

Dass der in Frankreich und den Niederlanden gescheiterte Vertrag für all dies wesentliche Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht einführt, war nicht der Grund seiner Ablehnung. Auch der Begriff „Verfassung“ ist nur solange ein Problem, wie man mit ihm die Bildung des Staates verknüpft. Das aber ist überholt. Eher liegt das Problem in der Länge und Unübersichtlichkeit des Vertragstexts, mit den vier Teilen, den Protokollen und Erklärungen. Wie soll man das als „Verfassung“ annehmen? Der Anspruch, etwas grundlegend Neues zu schaffen, steht im Widerspruch zur tatsächlichen Beschränkung auf die notwendigsten Anpassungen in der Substanz. An die Stelle einer Begeisterung für ein verfasstes Europa tritt Verunsicherung, eine letztlich

freilich unbegründete Skepsis, Angst vor tiefgreifenden Veränderungen der gewohnten Strukturen und Lebensbedingungen. Der Bürger versteht Europa nicht als Lösung, sondern als Problem. Dem leisten kriegsgeschüttelte Regierungen Vorschub, die heute die Schuld an Problemen Brüssel zuschieben, morgen im Referendum Zustimmung für Europa erfragen. Mancher Bürger fühlt sich überfordert, Europa erscheint zu groß, ist nicht (mehr) zu begreifen. Die erfolgreiche Vermischung der Türkeifrage und der Bolkestein-Richtlinie mit dem Verfassungsthema in Frankreich beweist das Ausmaß der Verwirrung.

Trotz der schon gelungenen Vereinfachung, trotz der ehrlicheren Sprache, die als Verfassung bezeichnet, was schon lange Verfassung ist, die anerkennt, dass die Union auf dem Willen Bürgerinnen und Bürger beruht, die das Gesetz als Handlungsform beim Namen nennt, die die gemeinsamen Werte und vor allem die Grundrechte der einzelnen benennt, trotz der Stärkung von Transparenz und demokratischer Verantwortlichkeit, der Effizienz und auch notwendiger neuer Kompetenz der erweiterten Union in Bereichen, wo gemeinsames Handeln zunehmend als unerlässlich angesehen wird: Energiepolitik, Sicherheit, Außenbeziehungen – trotz allem waren die Fortschritte, die mit der Verfassung für Europa gegenüber den geltenden Verträgen erzielt wird, den Menschen in zwei originären Mitgliedstaaten nicht zu vermitteln - und auch nicht leicht vermittelbar: Erscheint doch ein positives Votum zu einer Verfassung, deren Gesamtstruktur selbst Experten bisweilen byzantinisch anmutet, als gewagt. Freilich ist das bestehende Recht noch weniger verständlich.

Hier muss die Arbeit in den kommenden Monaten ansetzen. Der Vertrag kann den Franzosen und Niederländern, so heißt es, nicht ohne Änderung erneut zur Abstimmung vorgelegt werden. Die Änderungen sollten andererseits nicht so tiefgreifend sein, dass die Zustimmung derjenigen Länder, die ihn befürworten, gefährdet wird. Die Menschen werden schließlich die neue Verfassung der Union nur annehmen, wenn sie es als ihr Werk und die Europäische Union als notwendiges und nützliches Instrument für die Gestaltung ihrer Zukunft in Europa begreifen können. Wie ist das zu bewerkstelligen ?

### **Ein neuer Ansatz: Verfassung und „Mantelvertrag“**

Notwendig erscheint eine strukturell-inhaltliche Änderung sowie eine Änderung von Form und Verfahren der Inkraftsetzung. Beides zusammen wird auch die Bedeutung der Verfassung für den Bürger verändern. Zum Einen bedarf es einer drastischen Vereinfachung des Textes, der als „Verfassung für Europa“ angenommen werden soll. Seine Bestimmungen müssen die Grundentscheidungen über die Union in ihrem Verhältnis zu Mitgliedstaaten und Bürgern enthalten, keine Detailregelungen, so bedeutsam diese auch sein mögen. Geboten ist zum Anderen - weit über das hinaus, was schon den Verfassungskonvent positiv von jeder Regierungskonferenz abhebt - die Einbeziehung der Zivilgesellschaft, aller Bürgerinnen und Bürger in den Diskurs um die schrittweise „Verfassung“ Europas, auch über die erhoffte Annahme

des – evtl. geänderten – Verfassungsvertrags hinaus : Was soll die Europäische Union, wie soll sie aussehen? Wer ist für was verantwortlich? - Es geht nicht darum, das Rad neu zu erfinden. Aber unser Fahrzeug für die gemeinsame Reise in die Zukunft muss steuerungsfähig und verkehrssicher sein, es muss im Interesse aller Mitfahrer so konstruiert und geformt werden, dass jeder darin seinen Platz findet und ohne unnötige Einschränkung eigener Handlungsspielräume das vereinbarte Ziel erreicht.

Dem könnte eine Reduzierung des Verfassungstextes auf die Teile I und II des gegenwärtigen Vertrags dienen: Dies wäre die Verfassung für Europa, und in einen „Mantelvertrag“, der die Bestimmungen über die Inkraftsetzung der Verfassung sowie die Inhalte des Teils III enthält. Der Mantelvertrag bedürfte der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten, die Verfassung zusätzlich einer Mehrheit in einem europaweiten Referendum.

### **Europäische „Verfassung“ und „Verfassungsgesetze“**

Die Reduzierung der „Verfassung“ auf Teil I und II des bisherigen Verfassungsvertrags würde eine erhebliche Vereinfachung mit sich bringen: Auf die gemeinsamen Werte, Grundlagen der Europäischen Union und die Charta der Grundrechte hatten sich die Arbeiten der Konvente konzentriert. Diese 114 Artikel sind aus sich heraus verständlich und entsprechen dem, was typischerweise Inhalt einer Verfassung ist. Sie sind auch für ein Referendum geeignet.

Die übrigen Teile lassen sich als Konkretisierung dieser Verfassungsbestimmungen, als ausfüllende und ergänzende Normen gut von diesen Grundlagenbestimmungen unterscheiden. Sie enthalten im wesentlichen das bislang geltende Vertragsrecht mit technischen Anpassungen und wenigen, allerdings wichtigen Erweiterungen: Neue Kompetenz zur Energiepolitik, erweiterte Befugnisse im Bereich Inneres und Justiz, Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit. Sie sind jetzt übersichtlicher geordnet, doch fällt es nicht leicht, all die Einzelheiten zu erfassen und zu erklären. Auch wenn in ihnen die Machtbalance zwischen Union und Mitgliedstaaten im Detail festgelegt ist, gehören sie doch nicht zu dem, worauf sich in jedem Gemeinwesen der Grundkonsens erstrecken muss. Sie können daher abgetrennt werden. Für sie kann auch, so wie es Teil IV des Verfassungsvertrags für die in Teil III genannten Politiken bereits vorsieht, ein gesondertes Verfahren für Anpassungen und Änderungen gelten.

Der Vorschlag einer Aufteilung ist nicht neu. Zuletzt wurde er in ähnlicher Weise von *Gérard Onesta* vorgeschlagen. Auch *Michaele Schreyer* diskutiert und unterstützt ihn in einer jüngst vorgelegten Studie zur Zukunft des Verfassungsvertrages. Neu aber ist, wie genau mit dem Rest des Vertrags umzugehen ist, einschließlich der Protokolle und Erklärungen, die dem Vorstellungsbild einer Verfassung so gar nicht entsprechen. Sie sind zwar das Ergebnis langwieriger Verhandlungsprozesse und Kompromisse, unerlässliche Konkretisierungen, zT. Ausdruck der Sensibilität des einen oder anderen Mitgliedstaats in be-

stimmten Fragen. Viele dieser Bestimmungen gehören daher sachlich zur Verfassung. Sie könnten aber als Ausführungs- oder Detailregelungen dieser nachgeordnet und besonders behandelt werden.

Das Verhältnis von Verfassung und übrigen Normen könnte in Anlehnung an die Unterscheidung zwischen Verfassung und Organgesetzen etwa in Frankreich oder Spanien zum Ausdruck gebracht werden: Die Verfassung bestünde dann aus den Teilen I und II, ergänzt durch einige Bestimmungen des Teils IV über das Änderungsverfahren. Die Bestimmungen des Teils III und der Protokolle dagegen würden als ausführende Verfassungsgesetze oder „Organgesetze“ der Verfassung angefügt.

Der Übersichtlichkeit wäre dabei gedient, wenn diese Verfassungsgesetze nach Gegenstand und Thema säuberlich geordnet würden: Gesetz über den Binnenmarkt, Gesetz über den Schutz des Wettbewerbs, Gesetz über die Wirtschafts- und Währungspolitik..., Gesetz über die Organe der EU etc. Diese Gesetze müssten den Grundsätzen der „Verfassung“ konform sein und ausgelegt werden. Ihre Annahme bzw. Änderung würde nach dem vereinfachten Verfahren erfolgen, wie es im Schlussteil der Verfassung zu regeln wäre. Als Vorbild dienen die Verfahren, die im Teil IV des Verfassungsvertrags für die Politikbereiche des Teils III vorgesehen sind. Auch das geltende Recht kennt Verfahren der vereinfachten Vertragsänderung, auf die zurückgegriffen werden könnte: Die Verfahren etwa für die Überführung von Gegenständen der zwischenstaatlichen Kooperation der Dritten Säule ins Gemeinschaftsverfahren (Artikel 42 EU), zur Stärkung der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte (Artikel 22 EG) oder auch das Verfahren für Beschlüsse über das System der Eigenmittel (Artikel 269 EG).

Dagegen wäre für die Änderung der Verfassung selbst ein besonderes Verfahren vorzusehen: Ausarbeitung im Rahmen eines Konvents, evtl. Korrektur, Bestätigung und Abschluss durch eine Regierungskonferenz, Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten und europäisches Referendum.

Denkbar wäre es, sogar die Charta der Grundrechte mit ihrer eigenen Präambel als solches Verfassungsgesetz gesondert zu behandeln und sogar einem *opt-out* zu unterwerfen, wenn es etwa für die Briten unmöglich sein sollte, die Verfassung mit Grundrechten zu akzeptieren. Auch der Vorschlag eines zusätzlichen optionalen Sozialprotokolls, ja das Abkommen über Klimaschutz und Energiesicherheit, wie es jetzt von Frau *Schreyer* vorgeschlagen wird, könnte Gegenstand eines solchen Verfassungsgesetzes werden.

Vorteil dieser Trennung und Stufung von Verfassung und Verfassungsgesetzen wäre ein besonderer Bestandsschutz für die institutionellen Grundentscheidungen, die gemeinsamen Werte und die Grundrechte, die für das nachrangige Recht eine verbindliche Orientierung geben und Grenzen setzen. Der Dynamik der Integration entspricht es, wenn die konkretisierenden Normen mit ihren Gewichtungen leichter den Notwendigkeiten der Entwicklung angepasst werden können. Die Stufung im Rang dagegen gibt den Grundentscheidungen höheres Ge-

wicht. Wenn heute etwa kritisiert wird, dass mit der mehrfachen Wiederholung des Grundsatzes der „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ in Teil III einseitig ein liberales Konzept festgelegt sei, die soziale Komponente dagegen vernachlässigt werde, folgte aus der vorgeschlagenen Stufung, dass für die Anwendung dieser Vorschriften das Leitbild der „soziale(n) Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“ gilt, wie es in der Verfassung, jetzt Art. 1-3 III des Verfassungsvertrags festgelegt ist.

### **Vertragsratifikation und Verfassungsreferendum**

Wird die damit verständliche, kürzere „Verfassung“ von den Verfassungsgesetzen getrennt, kann sie einem besonderen Annahmeverfahren unterworfen werden. Ziel ist, dass nur sie nötigenfalls Gegenstand eines Referendums ist, nicht dagegen diejenigen Bestimmungen, die heute bereits gelten bzw. als „normale“ Vertragsänderung in Kraft gesetzt werden können. Die Erfolgchancen eines Referendums sind höher, wenn die befragten Bürgerinnen und Bürger verstehen können, über was sie entscheiden. Dasselbe gilt, wenn dabei deutlich wird, dass sie als Legitimationssubjekte der Union diese mitbegründen und –tragen, dass sie die Geschicke der Union (mit-)bestimmen und dass der Schutz ihrer Grundrechte – auch der sozialen Grundrechte – explizit festgelegt ist. Bei einem europäischen Referendum schließlich wird der focus auf die Konstitution der EU gelenkt. Das wirkt der Gefahr des Missbrauchs des Volksentscheids für innenpolitische Zwecke entgegen.

Entsprechend der doppelten Legitimation der EU würden die Staaten einen „Mantelvertrag“ abschließen, die Bürgerinnen und Bürger dann im Referendum über das Inkrafttreten der Verfassung bestimmen. Der Mantelvertrag würde als normaler Änderungsvertrag nach Art. 48 EU-Vertrag festlegen, dass die ihm als Anlage beigefügte „Verfassung der Europäischen Union“ (bislang Teil I und II mit eigenen Schlussbestimmungen) sowie die Verfassungsgesetze (bislang Teil III des Verfassungsvertrags, die Protokolle dazu und evtl. zusätzliche optionale Ergänzungen) an die Stelle von EU- und EG-Vertrag treten sollen. Dem Mantelvertrag würden die Präambel des vorliegenden Verfassungsvertrags vorangestellt und die Erklärungen angefügt, die jetzt den Verfassungsvertrag begleiten. Er bedürfte der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. Sein Inkrafttreten wäre nach einer neuen Schlussbestimmung der Bedingung zu unterwerfen, dass die „Verfassung der Europäischen Union“ in einem europäischen Referendum mehrheitlich Zustimmung findet.

Die nötige föderale Legitimation der Europäischen Union in Form des (Mantel-)Vertrags zwischen den Staaten würde damit ergänzt durch die unmittelbar demokratische Legitimation, die das europäische Referendum liefert. Die Bürgerinnen und Bürger sähen sich zum einen als Staatsvölker repräsentiert, würden zum anderen unmittelbar als Legitimationssubjekte der Union handeln. Dies entspricht ihrer doppelten Identität als Staats- und Unionsbürger und der Verteilung ihrer Souve-

ränitätsrechte auf die nationale und die europäische Ebene im europäischen Verfassungsverbund.

Man mag sich fragen, ob ein Referendum notwendig und sinnvoll ist. Es birgt immer die Gefahr der Ablehnung. Auf Dauer aber kann eine Europäische Union nur erfolgreich sein, wenn sie vom Willen ihrer Bürgerinnen und Bürger getragen ist. Ein Referendum ist ein guter Grund für die politischen Akteure, die Medien und die Fachleute, bei der textlichen Gestaltung und den Inhalten frühzeitig die Meinung der Bürgerinnen und Bürger mit einzubeziehen. Steht der Text bereits fest, führt es jedenfalls dazu, dass die – jetzt vereinfachte - Verfassung in verständlichen Worten so erklärt wird, dass sie und die durch sie verfasste Union mit ihren Zielen, Aufgaben und Strukturen von den Menschen verstanden wird und angenommen werden kann. Es veranlasst die Öffentlichkeit, sich mehr mit dem Thema zu beschäftigen und eine Meinung dazu zu bilden. Erst so entstehen die Voraussetzungen für die aktive Mitverantwortung und Mitwirkung jedes einzelnen bei der Gestaltung der europäischen Politik.

### **Ausblick**

Die Zweiteilung des Verfassungsvertrags in eine Verfassung und ein Bündel von Verfassungsgesetzen sowie die unterschiedliche Behandlung von Mantelvertrag und Verfassung auch im Verfahren der Zustimmung berühren die Substanz des vorliegenden Verfassungsvertrags nicht. Die schon erreichte Zustimmung von achtzehn Mitgliedstaaten brauchte daher für die neue Vertragsgestaltung nur bestätigt zu werden. Zusätzliche Verfassungsgesetze zur sozialen Flankierung des Binnenmarktes, zu Klima und Energiesicherheit oder im Notfall auch zur Charta der Grundrechte, Verfassungsgesetze also, die zur Annahme durch die Mitgliedstaaten empfohlen wird, die das wünschen, könnten dem problemlos hinzugefügt werden. Was vom Konvent mühsam erarbeitet wurde, würde dagegen in Form einer wirklichen, von den Bürgerinnen und Bürgern getragenen „Verfassung für Europa“ Gestalt gewinnen. Mit der Ratifikation des Mantelvertrags bis 2008 wäre es dann möglich, die Europawahl 2009 mit dem Referendum über die Verfassung zu verbinden.

Fast eine halbe Milliarde Bürgerinnen und Bürger könnten bei einem positiven Ergebnis dann auf der Grundlage einer gemeinsamen Verfassung mit gestärkten Institutionen, effektiveren Verfahren und verbesserter demokratischer Kontrolle ihre Zukunft gestalten. An Aufgaben und Herausforderungen fehlt es nicht.